

Κοινωνική Πολιτική

Τομ. 5, 2015



Το Μίγμα Ευημερίας στις Πολιτικές Αντιμετώπισης της Έλλειψης Στέγης στην Ελλάδα και οι Ευρύτερες Συνδηλώσεις του

Κουραχάνης Νίκος Πάντειο Πανεπιστήμιο
<https://doi.org/10.12681/sp.10601>

Copyright © 2016 Νίκος Κουραχάνης



To cite this article:

Κουραχάνης, Ν. (2017). Το Μίγμα Ευημερίας στις Πολιτικές Αντιμετώπισης της Έλλειψης Στέγης στην Ελλάδα και οι Ευρύτερες Συνδηλώσεις του. *Κοινωνική Πολιτική*, 5, 64 - 79. doi:<https://doi.org/10.12681/sp.10601>

Το Μίγμα Ευημερίας στις Πολιτικές Αντιμετώπισης της Έλλειψης Στέγης στην Ελλάδα και οι Ευρύτερες Συνδηλώσεις του

Νίκος Κουραχάνης

Μεταδιδακτορικός Ερευνητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο

(n.kourachanis@gmail.com)

Περίληψη

Το άρθρο χρησιμοποιεί την έννοια του «μίγματος ευημερίας» (welfare mix) ως βασικό ερμηνευτικό εργαλείο, επιχειρώντας να εξετάσει την αναλογία του στις πολιτικές αντιμετώπισης της έλλειψης στέγης στην Ελλάδα. Οι αλλαγές στο μίγμα ευημερίας οδηγούν σε νέους τύπους διακυβέρνησης. Σε αυτό το πλαίσιο, η οπισθοχώρηση του κράτους επιχειρείται να αναπληρωθεί από την κοινωνία των πολιτών και τον ιδιωτικό τομέα. Στην Ελλάδα, στα χρόνια της κρίσης, η ανάδυση των πολιτικών για την έλλειψη στέγης φαίνεται να ακολουθεί αυτά ακριβώς τα μονοπάτια. ΜΚΟ, φιλανθρωπικά ιδρύματα και ιδιωτικές επιχειρήσεις πρωταγωνιστούν στην προσφορά ευημερίας, εξαιτίας της μη παρέμβασης του κράτους. Γεγονός που έχει εμφανή αρνητικό αντίκτυπο στην ποιότητα της κοινωνικής προστασίας των αστέγων.

Λέξεις Κλειδιά: Μίγμα Ευημερίας, Κοινωνική Πολιτική, Έλλειψη Στέγης, Ελλάδα

Abstract

The article uses the concept of "welfare mix" as the main interpretive tool, attempting to examine its ratio to the policies addressing homelessness in Greece. Changes in the welfare mix, lead to new modes of governance. In this context, the retreat of the state is attempted to be made up by the civil society as well as the private sector. In Greece, during the years of crisis, the emergence of homelessness policies seems to follow these exact paths. NGOs, charities and private

companies play the leading role in welfare bid, because of the non-intervention of the state. This fact has an obvious negative impact on the quality of the social protection of the homeless.

Keywords: welfare mix, social policy, homelessness, Greece

1. Εισαγωγή¹

Το άρθρο επιχειρεί να εξετάσει το μίγμα ευημερίας² (welfare mix) στις πολιτικές για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης στην Ελλάδα. Με όρους ελληνικής πραγματικότητας, πρόκειται για ένα μάλλον ανεξερεύνητο ερευνητικό ερώτημα. Κι αυτό γιατί, καταρχήν, οι όροι ‘έλλειψη στέγης’ (homelessness) αλλά και ‘μίγμα ευημερίας’ δεν είναι ιδιαίτερα οικείοι στο λεξιλόγιο της εγχώριας κοινωνικής πολιτικής. Παρακάτω επιχειρείται μια προσπάθεια εννοιολογικής αποσαφήνισης και των δύο όρων.

Η έλλειψη στέγης³ (homelessness) είναι μια ετερόκλητη και πολυδιάστατη μορφή κοινωνικού αποκλεισμού για την οποία δεν έχει μέχρι σήμερα διατυπωθεί ένας κοινά αποδεκτός ορισμός. Σύμφωνα με την κυρίαρχη τυπολογία ETHOS (2006) της FEANTSA⁴, υπάρχουν τρεις παράμετροι που συνιστούν την έννοια της ‘στέγης’, η απουσία των οποίων παράγει μορφές έλλειψης στέγης. Πρώτον, το να έχει κάποιος στέγη σημαίνει ότι έχει κατάλληλο οίκημα στο οποίο το άτομο και η οικογένεια του μπορούν να ζουν με αξιοπρέπεια (φυσική διάσταση). Δεύτερον, σημαίνει επίσης ότι διαθέτει κανείς τη δυνατότητα να έχει τον προσωπικό του χώρο και να απολαμβάνει τις κοινωνικές του σχέσεις (κοινωνική διάσταση). Τρίτον, σημαίνει τέλος, ότι έχει κανείς την αποκλειστική κυριότητα, την ασφάλεια της ιδιοκτησίας ή τη νόμιμη διαμονή⁵ σ’ ένα χώρο (νομική διάσταση). Σημαντική παράμετρος είναι επίσης η συμπερίληψη της

¹ Ευχαριστώ τους αξιολογητές του άρθρου για τον χρόνο τους και για τα εποικοδομητικά τους σχόλια.

² Ο όρος ‘welfare mix’ δεν έχει μια κοινά αποδεκτή απόδοση στα ελληνικά. Μελετητές το αποδίδουν ως «συνδυασμός προνοιακών πολιτικών» ή «συνδυασμός πρόνοιας» ή απλώς ως «μίγμα μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα». Σε αυτό το κείμενο επιλέγεται η πιο ακριβής και συμπεκνωμένη μετάφραση του που είναι το ‘μίγμα ευημερίας’.

³ Η έλλειψη στέγης συχνά αποδίδεται στην ελληνική γλώσσα λανθασμένα ως ‘αστεγία’.

⁴ Ευρωπαϊκή Συνομοσπονδία των Οργανώσεων που ασχολούνται με την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης.

⁵ Εδώ εννοείται κυρίως η διάσταση της ενοικιαζόμενης κατοικίας.

διάστασης της κατάστασης της κατοικίας από πλευράς τεχνικής αρτιότητας. Με βάση τις παραπάνω προϋποθέσεις, σύμφωνα με την τυπολογία ETHOS, διακρίνονται τέσσερις γενικές κατηγορίες ανθρώπων που πλήττονται από την έλλειψη στέγης: οι άστεγοι που ζουν στο δρόμο, οι στερούμενοι κατοικίας (π.χ. φιλοξενούμενοι σε ξενώνες), οι άνθρωποι που ζουν σε επισφαλείς στεγαστικές συνθήκες (π.χ. υπό την απειλή έξωσης) και οι άνθρωποι που ζουν σε ακατάλληλα ή ανεπαρκή καταλύματα (π.χ. παραπήγματα).

Αν όμως θεωρείται δύσκολος ο ορισμός της έλλειψης στέγης, τότε τι θα μπορούσε να λεχθεί για τον ορισμό της ευημερίας; Η ευημερία οπωσδήποτε συνδέεται με την κάλυψη αναγκών (Βενιέρης 2015: 80). Υπό την έννοια αυτή το μίγμα ευημερίας αναφέρεται στους συνδυασμούς και στην αναλογία των επιμέρους συστατικών του για την κάλυψη μιας συγκεκριμένης ανάγκης. Μια ακριβέστερη διατύπωση θα το όριζε ως τους συνδυασμούς των τρόπων με τους οποίους παρέχονται και χρηματοδοτούνται τα κοινωνικά οφέλη και οι υπηρεσίες. Ο συνδυασμός του μίγματος μπορεί να συμπεριλαμβάνει τον δημόσιο, τον ιδιωτικό, τον εθελοντικό τομέα ή/και μορφές άτυπης φροντίδας⁶ (Alcock et. al. 2002: 149-50).

Η διάσταση του μίγματος ευημερίας έχει απασχολήσει σημαντικά τον σύγχρονο περί Κοινωνικής Πολιτικής διάλογο. Για παράδειγμα στη δημοφιλή μελέτη του G. Esping-Andersen (1990) η αναλογία του μίγματος ευημερίας αποτέλεσε τη μια από τις τρεις βασικές αρχές, οι οποίες συγκρότησαν τα κριτήρια διάκρισης των «τριών κόσμων του καπιταλισμού της ευημερίας». Πιο συγκεκριμένα, το προσδιόρισε ως μια βασική αρχή που αναφέρεται στις σχέσεις που διαμορφώνονται ανάμεσα στο κράτος, την αγορά και την οικογένεια σε ότι αφορά την παροχή κοινωνικής προστασίας (Πετμεζίδου 2006α: 13).

Στόχος επομένως του άρθρου είναι να εξετάσει την αναλογία μεταξύ των πυλώνων παροχής των πολιτικών για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης στην Ελλάδα. Επίσης, να διερευνήσει το πώς αυτές συναρτώνται με τις ευρύτερες εξελίξεις της σύγχρονης θεωρητικής και πολιτικής υπόστασης της κοινωνικής πολιτικής. Στην εξέλιξη του διαλόγου που αναζωπύρωσε⁷ ο Esping-

⁶ Χαρακτηριστική είναι για παράδειγμα η άτυπη μορφή προστασίας που προσφέρει ο θεσμός της οικογένειας.

⁷ Επισημαίνεται ότι τα πρώτα εγχειρήματα σύγκρισης και ομαδοποίησης διαφορετικών μοντέλων κοινωνικής πολιτικής είναι προϊόν προηγούμενων δεκαετιών από τη μελέτη του Esping-Andersen (βλ. Wilensky 1975, Gough 1979, Titmuss 1983). Ωστόσο ο απόηχος της μελέτης του Esping-Andersen έδωσε την αφορμή για έναν πιο συστηματικό διάλογο γύρω από την αναζήτηση και διάκριση πρόσθετων «κόσμων ευημερίας» (π.χ. Deacon 1992, Ferrera 1996, Gough and Wood 2004). Διάλογος ο οποίος συνεχίζεται μέχρι και τις μέρες μας (ενδεικτικά Arts and Gelissen 2010).

Andersen (1990), σύμφωνα με την κυρίαρχη διάκριση, η Ελλάδα ομαδοποιείται στο Νότιο-ευρωπαϊκό ή Μεσογειακό τύπο. Το μίγμα ευημερίας σε αυτή την ταξινόμηση, μεταξύ άλλων σημαντικών στοιχείων, χαρακτηρίζεται από την χαμηλή αποτελεσματικότητα των δημόσιων υπηρεσιών του, την διευρυμένη εξάρτηση από τον άτυπο θεσμό της οικογένειας ως μορφής κοινωνικής φροντίδας αλλά και την σχετικά σημαντική συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην παροχή υπηρεσιών (Ferrera 1996).

Εντός αυτού του τύπου, το μίγμα ευημερίας στις πολιτικές για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης διαχρονικά χαρακτηρίστηκε από εγγενή υπανάπτυξη. Το πλαίσιο γης – ιδιοκτησίας διαμορφώθηκε ως μια επιμέρους παραλλαγή αυτής της οικογενειοκεντρικής φιλοσοφίας (Arapoglou 2002: 90). Ακολουθώντας το «παράδειγμα» των υπόλοιπων χωρών της Νότιας Ευρώπης το ελληνικό κράτος εναπόθεσε το ζήτημα της στέγας κυρίως στον άτυπο θεσμό της οικογένειας και στον ιδιωτικό τομέα, παρά σε μια δημόσια πολιτική⁸ (Μαλούτας 1990, Maloutas 2012: 23). Χωρίς αυτό βεβαίως να σημαίνει ότι τα φτωχά νοικοκυριά δεν διέθεταν στην πλειοψηφία τους σοβαρά προβλήματα χώρου ή εξυπηρετήσεων κατοικίας (Εμμανουήλ 1996: 280).

Ωστόσο, όπως θα υποστηριχθεί, οι επιπτώσεις της κρίσης σκιαγραφούν ένα νέο τοπίο με σημαντικές, επί τα χείρω, ποσοτικές και ποιοτικές μεταβολές στα φαινόμενα έλλειψης στέγης, με αποτέλεσμα η παρέμβαση της κρατικής κοινωνικής πολιτικής να θεωρείται απολύτως αναγκαία για την ανάπτυξη μιας συνολικής στρατηγικής αντιμετώπισης του. Αντί αυτού, μέχρι στιγμής φαίνεται να ενισχύεται και να παγιώνεται το προ κρίσης πλαίσιο κοινωνικής διαχείρισης με την Κοινωνία των Πολιτών σε ρόλο πρωταγωνιστή. Γεγονός που συμπορεύεται με τους ευρύτερους μετασχηματισμούς του μίγματος ευημερίας τις τελευταίες δεκαετίες στην Ευρώπη. Η παράμετρος της κρίσης οδηγεί τις εξελίξεις αυτές σε επιτάχυνση και σε εδραίωση μιας νέας φιλοσοφίας όπου το κράτος αποσύρεται από την σφαίρα των κοινωνικών δικαιωμάτων ή αρκείται σε έναν ρόλο διαχειριστή.

Οι τρόποι απόδειξης των παραπάνω ισχυρισμών είναι τρεις και συμπληρωματικοί. Σε επίπεδο μεθοδολογίας καταρχήν διεξάγεται δευτερογενής επισκόπηση της επιστημονικής βιβλιογραφίας γύρω από τους σύγχρονους θεωρητικούς μετασχηματισμούς της κοινωνικής πολιτικής αλλά και

⁸ Για μια εκτενή αναφορά στη σχέση ζητημάτων χώρου / κατοικίας με την ελληνική ανάπτυξη του κράτους ευημερίας βλ. την κλασική μελέτη των Μαλούτα – Οικονόμου (1988).

της επίδρασης τους στην ανάπτυξη νέων τύπων διακυβέρνησης στην Ευρώπη. Δεύτερον, επιχειρείται επεξεργασία των κυριότερων θεσμικών πρωτοβουλιών για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης στην Ελλάδα. Τρίτον, γίνεται προσπάθεια δευτερογενούς ανάλυσης ποιοτικών δεδομένων που παρήχθησαν από έρευνα πεδίου στο πλαίσιο εκπόνησης διδακτορικής διατριβής. Σύμφωνα με τον Τσιώλη (2011: 152): «μέσω της Δευτερογενούς Ανάλυσης σύνολα ποιοτικών δεδομένων που έχουν παραχθεί στο πλαίσιο προηγούμενων ερευνών, μπορούν να αναλυθούν εκ νέου υπό το πρίσμα νέων ερωτημάτων ή νέων θεωρητικών και μεθοδολογικών προσεγγίσεων».

Με βάση τα όσα αναφέρθηκαν μέχρι στιγμής το κείμενο δομείται σε δύο μέρη. Στο πρώτο επιδιώκεται η περιγραφή των βασικότερων αλλαγών στις αρμοδιότητες του κρατικού τομέα και της κοινωνίας των πολιτών στην παροχή ευημερίας κατά τις τελευταίες δεκαετίες. Υπό το πρίσμα αυτό γίνεται προσπάθεια συνάρτησης τους με τις αλλαγές στους τύπους διακυβέρνησης της κοινωνικής πολιτικής και στον ολοένα διευρυνόμενο ρόλο που η κοινωνία των πολιτών αναλαμβάνει. Με βάση τις διαπιστώσεις του πρώτου μέρους, στο δεύτερο γίνεται προσπάθεια κατανόησης του ρόλου του κράτους και της κοινωνίας των πολιτών στις πολιτικές για την αντιμετώπιση ενός θεμελιώδους κοινωνικού προβλήματος με αυξανόμενες διαστάσεις στην Ελλάδα, του προβλήματος της έλλειψης στέγης.

2. Νέα Θεωρητικά Υποδείγματα Κοινωνικής Πολιτικής

Η μεταπολεμική προσάρτηση των κοινωνικών δικαιωμάτων ως ισότιμου και αδιαίρετου στοιχείου της Ιδιότητας του Πολίτη (Marshall 1950) προσέφερε την απαραίτητη νομιμοποίηση για την ανάπτυξη του κράτους ευημερίας (welfare state) (Wilensky 1975). Κεντρική διάσταση στη διασφάλιση του καθολικού χαρακτήρα τους διαδραμάτισε η έννοια της αποεμπορευματοποίησης (decommodification) των κοινωνικών παροχών. Η αποεμπορευματοποίηση, η οποία αναδείχθηκε στο σύγχρονο διάλογο από την μελέτη του Esping-Andersen (1990), παραπέμπει στη συνθήκη εκείνη όπου η πρόσβαση στις κοινωνικές παροχές αποτελεί κατοχυρωμένο δικαίωμα καθολικού χαρακτήρα, ώστε το άτομο, ακόμη και όταν βρίσκεται εκτός αγοράς εργασίας, να μπορεί να εξασφαλίζει ένα ικανοποιητικό, με βάση τα κοινωνικά δεδομένα, βιοτικό επίπεδο χωρίς να στηρίζεται στις δυνάμεις της αγοράς (Πετμεζίδου

2006α: 12). Έννοια που προέκυψε ως αναγκαία απάντηση στην εντεινόμενη εμπορευματοποίηση της εργασίας στο πλαίσιο εκβιομηχάνισης των νεωτερικών κοινωνιών (Polanyi 1944).

Μια σειρά καίριων οικονομικών, πολιτικών και κοινωνικών μεταβολών από τα μέσα του 1970 και μετά οδήγησε σε θεμελιώδεις αναδιατάξεις του μίγματος ευημερίας (welfare mix). Εξελίξεις όπως η κρίση του μεταπολεμικού κράτους ευημερίας, η παγκοσμιοποίηση και η ενδυνάμωση του πλαισίου της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αλλά, και επιμέρους μετατοπίσεις όπως, η επιδείνωση των εισοδηματικών ανισοτήτων, οι αρνητικές δημογραφικές εξελίξεις, οι σημαίνουσες αλλαγές στο πεδίο της απασχόλησης και των εργασιακών σχέσεων, στην τεχνολογία, στην οργάνωση της παραγωγής και στη διάρθρωση της οικογένειας επέφεραν σημαντικές αλλαγές (Πετμεζίδου 2006β: 6). Η διαμόρφωση των παραπάνω διαστάσεων από την κρατούσα νεοφιλελεύθερη ιδεολογία ενίσχυσε τη μετατόπιση του κέντρου βάρους από το δημόσιο στο ιδιωτικό και από το συλλογικό, ξανά, στο ατομικό.

Εντός αυτών των ανακατατάξεων η εμπορευματοποίηση των κοινωνικών παροχών ανακτά το χαμένο, μεταπολεμικά, έδαφος της και ανασηματοδοτεί την έννοια και το περίβλημα των κοινωνικών δικαιωμάτων (Βενιέρης 2013). Συνθήκη που αντικατοπτρίζεται μέσα από τις αλλαγές στη χρηματοδότηση των κοινωνικών παρεμβάσεων με έντονη τη δυναμική προς τον ιδιωτικό τομέα. Επίσης, αντανakλάται μέσα από τις μεταβολές που αποκρυσταλλώνονται στους προμηθευτές των κοινωνικών παροχών με την αποδυνάμωση του κρατικού και την ενδυνάμωση του τοπικού, μη κυβερνητικού και ιδιωτικού πλαισίου. Τέλος, η τάση αυτή γίνεται αντιληπτή στις μεθόδους και τις νέες πρακτικές υλοποίησης των κοινωνικών πολιτικών (Πετμεζίδου 2010: 13).

Σε αυτό το πλαίσιο η πολυμέρεια των δρώντων θεωρείται αναγκαία προϋπόθεση εκπλήρωσης των νέων κοινωνικών δικαιωμάτων. Φαινόμενο που αποκρυσταλλώνεται στην έννοια του Προνοιακού Πλουραλισμού (welfare pluralism) (Ferrera and Hamerijck 2003). Ο Προνοιακός Πλουραλισμός ως έννοια υποστηρίζει ότι η ευημερία μπορεί να προσφέρεται και από άλλους πυλώνες, πέραν του κρατικού (ενδεικτικά Johnson 1997). Μια σειρά θεσμών, όπως το άτυπο πλέγμα προστασίας της οικογένειας, η κοινωνία των πολιτών, αλλά ακόμη και ο ιδιωτικός

τομέας⁹ μπορούν να δρουν συμπληρωματικά ή αυτόνομα στην παροχή ευημερίας (Alcock et. al. 1998).

Το έμπρακτο αντίκρισμα αυτών των εξελίξεων είναι μια διαδικασία οικονομικής και επιτελικής αποκέντρωσης των κοινωνικών υπηρεσιών. Είναι επίσης η εισαγωγή διοικητικών πρακτικών του ιδιωτικού τομέα με την επικράτηση της φιλοσοφίας του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (New Public Management). Όπως και η υιοθέτηση μιας σειράς μέτρων οικονομικής εξυγίανσης και 'εξορθολογισμού' που, τελικά, καταλήγει στην ιδιωτικοποίηση των υπηρεσιών (Ascoli and Ranci 2002: 3). Τέλος, είναι μια τάση διαχωρισμού του σχεδιασμού και της χρηματοδότησης των υπηρεσιών από το κομμάτι της υλοποίησης. Οι δημόσιες αρχές αναλαμβάνουν την ρύθμιση των βασικών κανόνων του πλαισίου λειτουργίας ή/και την χρηματοδότηση των πολιτικών. Η υλοποίηση τους επαφίεται στο μη κρατικό ή στον ιδιωτικό τομέα κατόπιν προγραμματικών συμφωνιών (Paulsen 2005: 17-22). Άλλωστε η ίδια η σταδιακή υποκατάσταση του όρου 'κράτος ευημερίας' από τον ευρύτερο όρο 'Σύγχρονο Κοινωνικό Κράτος' υπονοεί την συμπερίληψη άλλων, πέραν του κράτους, θεσμών στις παροχές ευημερίας (Βενιέρης 2015: 101).

Στο περίβλημα της νέας οργανωτικής κουλτούρας του δημόσιου τομέα αναδεικνύονται και κυριαρχούν νέες έννοιες. Οι έννοιες της πειραματικής διακυβέρνησης (experimental governance) και των κοινωνικών καινοτομιών (social innovations) καθίστανται κυρίαρχες στο σύγχρονο τοπίο των δημόσιων πολιτικών. Η καινοτομία, υπό το πρίσμα της υλοποίησης και της διάχυσης μιας νέας εφεύρεσης, εισάγεται στον επιστημονικό λόγο από τον Joseph Schumpeter (1934). Για δεκαετίες προσέκλυσε το ενδιαφέρον της επιστημονικής κοινότητας, αρχικά στο πεδίο της οικονομικής θεωρίας. Προς τα τέλη του 20^{ου} αιώνα η καινοτομία κατέστη στόχος γενικών εταιρικών πρακτικών και μια κατευθυντήρια γραμμή για την έρευνα και την οικονομική πολιτική των υψηλά ανεπτυγμένων βιομηχανικά χωρών (Hochgerner 2011: 1).

Η μεταπήδηση της καινοτομίας από το οικονομικό στο κοινωνικό πεδίο εμπίπτει στο φάσμα αλλαγών στο δημόσιο μάνατζμεντ και δεν αποκόπτεται από ευρύτερες ιδεολογικές συνδηλώσεις. Οι Κοινωνικές Καινοτομίες, κατά μια προσέγγιση, αναφέρονται σε τοπικά ενσωματωμένες πρακτικές και πολιτικές, οι οποίες βοηθούν όσους πλήττονται από φαινόμενα φτώχειας και

⁹ Στη διάσταση του ιδιωτικού τομέα μεγάλη δυναμική εμφανίζει τα τελευταία χρόνια η έννοια της Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης (Corporate Social Responsibility). Η ΕΚΕ μπορεί να προσδιοριστεί ως μια διαδικασία που ιδιωτικοί οργανισμοί ενσωματώνουν στις δράσεις τους, σε εθελοντική βάση, κοινωνικούς και περιβαλλοντικούς προβληματισμούς στο πλαίσιο αλληλεπίδρασης τους με τα μέλη τους ή με την κοινωνία γενικότερα (Moreno 2010: 3).

κοινωνικού αποκλεισμού να ικανοποιήσουν τις βασικές τους ανάγκες. Ανάγκες για τις οποίες δεν βρίσκουν ικανοποιητικές λύσεις στις κοινωνικές πολιτικές μάκρο-επιπέδου ή στην ιδιωτική αγορά (Oosterlynck et. al. 2013: 3). Με μια διαφορετική διατύπωση, σύμφωνα με ένα παρεμφερή ορισμό, κοινωνικές καινοτομίες είναι οι διαδικασίες με τις οποίες οι δρώντες της κοινωνίας των πολιτών αναπτύσσουν νέες τεχνολογίες, στρατηγικές και ιδέες ή/και οργανώσεις για να καλύψουν τις κοινωνικές ανάγκες ή να επιλύσουν κοινωνικά προβλήματα (European Commission 2013: 15).

Το σύνολο αυτών των αλλαγών συμπορεύεται με τη μετατόπιση προς τις ενεργητικές κοινωνικές πολιτικές που προάγουν την αναγκαιότητα ενεργοποίησης του ατόμου ως αποδέκτη των παροχών (van Berkel et. al. 2011). Η μετουσίωση της ιδεολογικής επικράτησης του νεοφιλελευθερισμού σε θεωρητικά σχήματα κοινωνικής πολιτικής τα τελευταία χρόνια εκπληρώνεται μέσα από την έμφαση στην κοινωνική επένδυση (social investment). Η νέα φιλοσοφία επίλυσης των κοινωνικών προβλημάτων επικεντρώνεται στην επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο με την ανάπτυξη των δεξιοτήτων του ατόμου μέσω της εκπαίδευσης και της κατάρτισης (Esping-Andersen 2000). Κάτι που, όπως θα παρατηρηθεί στη συνέχεια, αποτελεί κεντρικό εργαλείο των νέων τύπων διακυβέρνησης κοινωνικής πολιτικής σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.

3. Νέοι Τύποι Διακυβέρνησης και Εργαλεία Κοινωνικής Πολιτικής

Οι θεωρητικοί μετασχηματισμοί που συνοπτικά αναφέρθηκαν παραπάνω υιοθετήθηκαν, κατά κόρον, στο περιεχόμενο των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι Νέοι Τύποι Διακυβέρνησης (new modes of governance) συμπεριλαμβάνουν ολόένα και περισσότερο την κοινωνία των πολιτών και τον ιδιωτικό τομέα ως ισότιμους παίκτες στη διαμόρφωση και την υλοποίηση των πολιτικών (Pierson 1991, Jessop 1998). Η Στρατηγική της Λισαβόνας (2000-2010) στο πλαίσιο του εκσυγχρονισμού, της ανταγωνιστικότητας και της καινοτομίας του δημόσιου τομέα ενθάρρυνε την εμπλοκή των μη κρατικών δρώντων, κάτι που υλοποιήθηκε με τους νέους τύπους διακυβέρνησης (Maroto – Rubalcaba 2008: 43). Η υιοθέτηση ήπιων εργαλείων πολιτικής (soft policy instruments) προαιρετικής εφαρμογής, όπως η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού (ΑΜΣ),

αποτελέσσει το κυριότερο μέσο εξευρωπαϊσμού και σύγκλισης των συστημάτων κοινωνικής προστασίας των κρατών μελών (de La Porte 2010). Γεγονός που συνέβη σε αντιδιαστολή με τις δεσμευτικές πολιτικές οικονομικής εναρμόνισης (Φερόνας 2013).

Η λειτουργία των νέων εργαλείων, έμμεσα, οδήγησε σε περιορισμό του δημόσιου χαρακτήρα των πολιτικών. Κάτι που ενισχύθηκε με την εισαγωγή διοικητικών πρακτικών που μέχρι πρότινος εφαρμόζονταν στην ιδιωτική αγορά. Η ανάπτυξη πειραματικών μεθόδων διακυβέρνησης (experimental governance) και καινοτομιών (innovation) προωθήθηκαν μέσω της ΑΜΣ (Natali 2010: 6). Το εγχείρημα αύξησης της επίδοσης των δημόσιων υπηρεσιών συνυφάνθηκε με την έμφαση στις καινοτομίες και στη διασύνδεση τους με την οικονομική ανάπτυξη (Windrum 2008: 3). Έτσι, ο διάλογος γύρω από την καινοτομία του δημόσιου τομέα επηρεάστηκε έντονα από την σφαίρα της επιχειρηματικότητας και των ιδιωτικών οργανισμών. Κι αυτό, διότι ο νεοφιλελεύθερος ρόλος περί εταιρικής διακυβέρνησης έχει καταστεί κυρίαρχος (Veenswijk 2005: 3).

Οι στόχοι αυτοί εξακολουθούν να επιδιώκονται στη Στρατηγική «Ευρώπη 2020». Στο πλαίσιο της νέας Στρατηγικής, εν μέσω βαθιάς ύφεσης, εγκαινιάστηκε μια νέα καινοτομία, η Πλατφόρμα για την Καταπολέμηση της Φτώχειας και του Κοινωνικού Αποκλεισμού. Η Πλατφόρμα αποτελεί τον κεντρικό μηχανισμό για την εκπλήρωση του στόχου μείωσης κατά 20 εκατομμύρια των ανθρώπων που ζουν κάτω από συνθήκες φτώχειας μέχρι το 2020 [COM (2010) 758 final]. Στόχος που είναι αντιφατικός με τις εμμένουσες πολιτικές λιτότητας (Petmesidou – Guillen 2015: 23).

Κύριο εργαλείο πολιτικής της Πλατφόρμας ορίστηκε το Πακέτο Κοινωνικής Επένδυσης (Social Investment Package) [SWD(2013) 42 final]. Η έκδοση του Πακέτου φέρνει στο προσκήνιο ένα εύρος εργαλείων και πολιτικών, τα οποία όμως συχνά αντιμετωπίζονται σαν μια ad hoc απάντηση στα αυξανόμενα επίπεδα φτώχειας και περιθωριοποίησης. Τέτοια, για παράδειγμα, είναι το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα για την Απασχόληση και την Κοινωνική Καινοτομία ή το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους πιο Περιθωριοποιημένους, τα οποία αξιοποιούνται από τις τοπικές αρχές και τις ΜΚΟ για την χρηματοδότηση πολιτικών καταπολέμησης της φτώχειας ή κοινωνικής ένταξης (Arapoglou – Gounis 2015: 11). Τέλος, στο Πακέτο υπάρχει για πρώτη φορά ρητή αναφορά στους άστεγους ως ομάδα – στόχου των κοινωνικών παρεμβάσεων που προτείνονται.

Κεντρικό ρόλο στη Στρατηγική εξακολουθούν να διαδραματίζουν οι πειραματισμοί (experimentations) και οι καινοτομίες (innovations) στο κοινωνικό πεδίο. Ωστόσο, το πλαίσιο μετάβασης προς αυτές τις πολιτικές δεν φαίνεται να προκύπτει ως προϊόν κοινωνικής συναίνεσης. Αντίθετα, είναι μάλλον αποτέλεσμα ενός συμβιβασμού που διατυπώνεται στο πλαίσιο «μιας ζώνης πειραματισμού» που διαμορφώνεται από την ιδεολογία της αγοράς (Arapoglou – Gounis 2015: 12). Στο δεύτερο μέρος του άρθρου επιχειρείται η μελέτη της επίδρασης των μετασχηματισμών που μέχρι στιγμής αναφέρθηκαν στις πολιτικές για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης στην Ελλάδα, στο πλαίσιο της ευρύτερης κοινωνικής πολιτικής που φαίνεται να διαμορφώνεται την περίοδο της οικονομικής κρίσης.

4. Ο Αντίκτυπος της Νέας Κοινωνικής Πολιτικής στο Μίγμα Ευημερίας της Έλλειψης Στέγης στην Ελλάδα

Έχει ιδιαίτερη σημασία ότι οι αλλαγές στη φιλοσοφία και τις μεθόδους του μίγματος ευημερίας παγώνονται παράλληλα με τις επιπτώσεις της κρίσης. Ενώ επίσης, σε μεγάλο βαθμό, αντλούν νομιμοποίηση από το δυσμενές αυτό περιβάλλον. Τα κράτη του Νοτιο-Ευρωπαϊκού τύπου ευημερίας βιώνουν από το 2008 κι έπειτα την πιο σκληρή και μακροχρόνια κρίση στη σύγχρονη ιστορία τους (Petmesidou – Guillen 2015: 3).

Η Ελλάδα βρέθηκε απροετοίμαστη μπροστά σε αυτή τη μεγάλη κρίση (Thomadakis 2015: 30), βιώνοντας με επώδυνο τρόπο την αύξηση των φαινομένων φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού (FEANTSA 2012: 7). Οι χρηματοπιστωτικές αγορές και οι κυρίαρχες πολιτικές δυνάμεις της ΕΕ χρησιμοποιώντας το χρέος ως εργαλείο ελέγχου (Fouskas – Dimoulas 2013) εξανάγκασαν τις χώρες αυτές να ακολουθήσουν μεθόδους μιας «τιμωρητικής» δημοσιονομικής πειθαρχίας. Γεγονός που προκύπτει ως συνέπεια της εφαρμογής των μνημονίων δημοσιονομικής προσαρμογής (Petmesidou 2011) και τον επακόλουθο βίαιο μετασχηματισμό ελαχιστοποίησης του συστήματος κοινωνικής προστασίας (Venieris 2013).

Η κοινωνική πολιτική του ελληνικού κράτους απορρυθμίζεται απότομα εφαρμόζοντας πολιτικές που άλλες χώρες επιχείρησαν να υλοποιήσουν μέσω μεταρρυθμίσεων. Άλλωστε, στην Ελλάδα

δεν σημειώθηκε καμία προσπάθεια διαπραγμάτευσης για μεταρρυθμίσεις κατά τις προηγούμενες δεκαετίες (Petmesidou - Guillen 2014: 299). Μετά τις εκτεταμένες περικοπές κοινωνικών δαπανών τα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά της κοινωνικής πολιτικής φαίνεται να αλλάζουν (Petmesidou 2013). Κομβικό ρόλο στο νέο προσκήνιο εξακολουθούν να έχουν οι χρηματοδοτήσεις των ευρωπαϊκών προγραμμάτων. Ωστόσο, ενισχυμένος παίκτης φαίνεται να είναι η Κοινωνία των Πολιτών (Sotiropoulos – Bourikos 2014). Αυτό συμβαίνει μέσω της περαιτέρω ενδυνάμωσης της δραστηριοποίησης των ΜΚΟ, της χρηματοδότησης που προσφέρουν φιланθρωπικά ιδρύματα ή και οι ιδιωτικές επιχειρήσεις μέσω πρακτικών Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης.

Η εξέταση των πολιτικών αντιμετώπισης της έλλειψης στέγης αποτελεί ενδεχομένως ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα της νέας φιλοσοφίας των κυοφορούμενων κοινωνικών παρεμβάσεων. Παρότι η έλλειψη στέγης δεν αποτέλεσε ποτέ προτεραιότητα της κρατικής κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα (Sapounakis 1997, Arapoglou 2002), οι επιπτώσεις της κρίσης αναδεικνύουν κάτι τέτοιο σε αναγκαιότητα.

Η απότομη αύξηση των φαινομένων φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού, η όξυνση των ποσοστών ανεργίας και, κυρίως, μακροχρόνιας ανεργίας που παρατηρούνται στην Ελλάδα (βλ. Eurostat 2015) είναι δομικοί / διαρθρωτικοί παράγοντες που ευνοούν την εμφάνιση φαινομένων έλλειψης στέγης (ενδεικτικά Eliot and Krivo 1991). Με αυτό τον ισχυρισμό φαίνεται να συμφωνούν πρόσφατες έρευνες εστιασμένες στο συγκεκριμένο ζήτημα.

Τα ευρήματα της έρευνας των Arapoglou – Gounis (2014) φανερώνουν αύξηση των ορατών μορφών έλλειψης στέγης και μια εκτεταμένη διόγκωση των κρυφών μορφών φτώχειας, ανεπαρκούς και επισφαλούς στέγασης. Ειδικότερα, σύμφωνα με τους υπολογισμούς των ερευνητών, περίπου 9.100 άνθρωποι βίωσαν κάποια από τις ορατές μορφές έλλειψης στέγης (visible homeless) στην ευρύτερη Μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας κατά το 2013. Ο αριθμός των αστέγων που ζουν στο δρόμο (roofless) υπολογίζεται για την ίδια χρονιά ότι κυμάνθηκε μεταξύ 1.200 – 2.360. Επίσης 15.435 άτομα εκτιμάται ότι ανήκουν στη δεύτερη κατηγορία της τυπολογίας ETHOS, τους στερούμενους κατοικίας (houseless). Τέλος, με βάση τα στοιχεία της εθνικής απογραφής του 2011, υπολογίζεται ότι περίπου 7.950 άτομα ζουν σε μη συμβατικές κατοικίες (non-conventional dwellings) και άλλα 13.651 άτομα σε ακατάλληλες για κατοίκηση (dwellings unfit for habitation) (Arapoglou – Gounis 2014: 22-4).

Η σημαντική επιδείνωση ενός φαινομένου ακραίας φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού¹⁰ θα υπαγόρευε μια συνολική στρατηγική αντιμετώπισης, θεμελιωμένης στη βάση του Κοινωνικού Δικαιώματος στην Κατοικία¹¹. Ωστόσο, η φιλοσοφία παρέμβασης που διαμορφώνεται ευθυγραμμίζεται με τις ευρύτερες εξελίξεις των νέων μορφών κοινωνικής πολιτικής η περιγραφή των οποίων επιχειρήθηκε παραπάνω.

Συνοπτικά, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι η κρατική κοινωνική πολιτική παραμένει απύσχα. Οποιοσδήποτε δράσεις εκπορεύονται από την χρηματοδότηση ευρωπαϊκών προγραμμάτων, από χορηγίες φιλανθρωπικών ιδρυμάτων ή από μεγάλες ιδιωτικές επιχειρήσεις στο πλαίσιο της Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης τους (Arapoglou – Gounis 2015, Κουραχάνης 2015). Ο ρόλος του κράτους περιορίζεται στο συντονισμό των πολιτικών και στη διαμόρφωση μιας νέας διαχειριστικής φιλοσοφίας, η οποία παρέχει μεγάλα περιθώρια δραστηριοποίησης στην Κοινωνία των Πολιτών. Πιο συγκεκριμένα, διαπιστώνεται τάση περαιτέρω αποδυνάμωσης της κρατικής κοινωνικής πολιτικής, ακόμη και σε μορφές στεγαστικής προστασίας που είχε ήδη θεσμοθετήσει¹². Ενώ, σε όσες υπηρεσίες για άστεγους παρατηρείται κινητικότητα αυτή πηγάζει από τη δραστηριοποίηση μη κρατικών δρώντων.

Αναλυτικότερα, οι κυριότερες πρωτοβουλίες από πλευράς κρατικής κοινωνικής πολιτικής επικεντρώνονται στη διευκόλυνση απορρόφησης κοινοτικών κονδυλίων. Ως τέτοιες περιπτώσεις θα μπορούσαν να θεωρηθούν, πρώτον, η θεσμοθέτηση των «Κοινωνικών Δομών Άμεσης Αντιμετώπισης της Φτώχειας». Η υλοποίηση αυτών των δομών ανατέθηκε σε Δήμους και ΜΚΟ (Υπουργείο Εργασίας 2012). Δεύτερον, η θεσμική αναγνώριση των αστέγων ως Ευάλωτης Κοινωνικά Ομάδας (Άρθρο 29, Ν. 4052/2012), εξέλιξη που σχετίστηκε με το Πακέτο Κοινωνικής Επένδυσης που εξέδωσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Μια τρίτη αξιοσημείωτη δράση αποτέλεσε το πρόγραμμα «Στέγαση και Επανάταξη», το οποίο ανακοινώθηκε το 2013 και, αισίως, ξεκίνησε τον Ιανουάριο του 2015. Σύμφωνα με το πλαίσιο εφαρμογής του Προγράμματος «δικαιούχοι είναι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού, Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, Εκκλησιαστικά Φιλανθρωπικά Ιδρύματα, φορείς της Εκκλησίας και Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα,

¹⁰ Για μια κοινωνιολογική απόπειρα ανάλυσης του φαινομένου στην ελληνική βιβλιογραφία βλ. Παπαδοπούλου (2012).

¹¹ Παρά τη διαχρονική απουσία μιας Κοινωνικής Πολιτικής Κατοικίας (βλ. Εμμανουήλ 2006), το ελληνικό Σύνταγμα αναγνωρίζει το κοινωνικό δικαίωμα προστασίας της (παρ. 4 Άρθρο 21Σ).

¹² Βλ. προστασία πρώτης κατοικίας με το «Νόμο Κατσέλη».

που αποδεδειγμένα δραστηριοποιούνται στην παροχή υπηρεσιών στην ομάδα στόχο» (ΕΙΕΑΔ 2015: 5). Πρόκειται για μια χαρακτηριστική και ανάγλυφη αποτύπωση της πολυμέρειας των εμπλεκόμενων δρώντων στην υλοποίηση των κοινωνικών πολιτικών.

Πέρα από την επισκόπηση των κυριότερων θεσμικών πρωτοβουλιών, χρήσιμες διαπιστώσεις μπορούν να βγουν και από μια συνολικότερη αξιολόγηση του μίγματος ευημερίας των εφαρμοζόμενων πολιτικών. Κάτι που προκύπτει από την δευτερογενή επεξεργασία των ευρημάτων έρευνας πεδίου¹³. Για τις ανάγκες του ερευνητικού σκέλους του άρθρου έγινε δευτερογενής επεξεργασία 21 συνεντεύξεων. Οι συνεντεύξεις αυτές είχαν πραγματοποιηθεί με εκπροσώπους φορέων όλων των επιπέδων σχεδιασμού και άσκησης πολιτικής που ασχολούνται με την αντιμετώπιση του προβλήματος έλλειψης στέγης στην Ελλάδα. Στόχος της πρωτογενούς ανάλυσης τους ήταν η αξιολόγηση των χαρακτηριστικών των πολιτικών που εφαρμόζουν για το συγκεκριμένο ζήτημα. Σε αυτή τη δεύτερη επεξεργασία τους, για τους σκοπούς του παρόντος άρθρου, εξετάζονται υπό το πρίσμα του μίγματος ευημερίας των πολιτικών. Ειδικότερα, θα επιχειρηθεί η καταγραφή και διάκριση του ρόλου και των αρμοδιοτήτων που αναλαμβάνουν το κράτος, η κοινωνία των πολιτών και ο ιδιωτικός τομέας σε όλους τους εφαρμοζόμενους τύπους υπηρεσιών για την προστασία των αστέγων ή των απειλούμενων από στεγαστικό αποκλεισμό.

Για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης, σχηματικά, θα μπορούσαν να αναφερθούν τέσσερις διακριτές επιμέρους πολιτικές: οι πολιτικές πρόληψης, οι πολιτικές έκτακτης ανάγκης, οι πολιτικές μεταβατικής φιλοξενίας και οι πολιτικές κοινωνικές ένταξης (Kourachanis 2015: 114-5). Από την δευτερογενή επεξεργασία των ευρημάτων της έρευνας πεδίου στους τέσσερις αυτούς διαφορετικούς τύπους παρατηρείται η παγίωση μιας υπολειμματικής κοινωνικής πολιτικής με κατασταλτικό πνεύμα. Το προ κρίσης, ισχύον, υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο οδηγείται σε περαιτέρω αποδυνάμωση, ενώ η κοινωνία των πολιτών και ο ιδιωτικός τομέας ισχυροποιούνται ως πυλώνες παροχής ευημερίας.

Αναλυτικότερα, διευρυμένες προληπτικές πολιτικές απώλειας στέγης ουδέποτε αναπτύχθηκαν στην Ελλάδα. Ωστόσο έμμεσες πολιτικές, κυρίως μέσω του Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας (ΟΕΚ), υποβοηθούσαν την διαβίωση χαμηλών εισοδημάτων και ευάλωτων ομάδων¹⁴ σε αξιοπρεπείς στεγαστικές συνθήκες. Η κατάργηση του ΟΕΚ (Ν. 4046/2012), για την μείωση του

¹³ Βλ. Για περισσότερες λεπτομέρειες βλ. Κουραχάνης (2015: 203-19).

¹⁴ Σύμφωνα με στοιχεία της εφημερίδας 'Το Βήμα' (10/02/2012) υπολογίζεται ότι περίπου 10.000 πολίτες λάμβαναν επιδότηση ενοικίου πριν την κατάργηση του οργανισμού.

οικονομικού χαρακτήρα των βαρών των εργοδοτών, είναι βέβαιο πως μειώνει και τις προοπτικές διατήρησης αξιοπρεπών συνθηκών στεγαστικής διαβίωσης χαμηλών κοινωνικοοικονομικών στρωμάτων.

Επιπρόσθετα, η μοναδική θεσμική πρωτοβουλία του ελληνικού κράτους για την πολιτική της προστασίας της πρώτης κατοικίας θα μπορούσε να θεωρηθεί ο Ν. 3869/2010 , γνωστός και ως «Νόμος Κατσέλη». Αντίθετα δεν υπήρχε πρόνοια, σε κεντρικό επίπεδο, για οποιαδήποτε προληπτική πολιτική για τους ενοικιαστές ακινήτων. Η πρόσφατη αναθεώρηση του πλαισίου εφαρμογής του «Νόμου Κατσέλη»¹⁵ είναι πιθανό να έχει αντίκτυπο στα φαινόμενα έλλειψης στέγης.

Τέλος, μια άλλη μορφή υπηρεσιών που θα μπορούσε να συμπεριληφθεί στο πλέγμα της πρόληψης ή σε αυτό της μεταβατικής φιλοξενίας που θα αναφερθεί μετά είναι οι πολιτικές κοινωνικής κατοικίας. Πολιτικές δηλαδή που απευθύνονται σε δομές μακροπρόθεσμης φιλοξενίας με στόχο τη μετέπειτα μετάβαση σε μόνιμη στέγη. Η εφαρμογή τέτοιου είδους καινοτόμων προγραμμάτων εντοπίζεται σε επίπεδο ορισμένων ΜΚΟ. Με αποτέλεσμα οι δυνατότητες συμπερίληψης δικαιούχων να είναι εξαιρετικά περιορισμένες.

Η μεγαλύτερη κινητικότητα σε επίπεδο πολιτικών στα χρόνια της κρίσης παρατηρείται στην ανάπτυξη υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης. Οι υπηρεσίες αυτές πρωτίστως απευθύνονται στον πληθυσμό αστέγων που έχει απωλέσει την κατοικία. Επικεντρώνονται, δηλαδή, στην αντιμετώπιση των πιο ακραίων και δημόσια ορατών φαινομένων έλλειψης στέγης (π.χ. άστεγοι που ζουν στο δρόμο). Οι υπηρεσίες αυτές αποσκοπούν στην κάλυψη των βασικότερων ανθρωπίνων αναγκών μέσω της παροχής ειδών πρώτης ανάγκης, όπως σίτιση, ένδυση, περίθαλψη, κ.α.

Ένα σημαντικό εύρημα είναι ότι η εκπλήρωση τέτοιου είδους παροχών διεξάγεται, εξολοκλήρου σχεδόν, από την Κοινωνία των Πολιτών. Οι οικονομικοί πόροι των δράσεων προέρχονται από εθελοντική συνεισφορά πολιτών ή φιλανθρωπικών ιδρυμάτων ή από χορηγίες ιδιωτικών

¹⁵ Οι τροποποιήσεις στο «Νόμο Κατσέλη» αφορούν ένα συνδυασμό κριτηρίων εισοδηματικών αλλά και αντικειμενικής αξίας του ακινήτου. Διαμορφώνονται δύο ξεχωριστές κατηγορίες δανειοληπτών, των οποίων τα εισοδηματικά κριτήρια ορίζονται ως εξής: 20.639 ετήσιο οικογενειακό εισόδημα και αντικειμενική αξία πρώτης κατοικίας μέχρι 220.000 ευρώ (πρώτη κατηγορία) και 35.086 ευρώ οικογενειακό εισόδημα και αντικειμενική αξία κατοικίας μέχρι 280.000 ευρώ (δεύτερη κατηγορία). Και για τις δύο περιπτώσεις βασική προϋπόθεση είναι ο δανειολήπτης να χαρακτηρίζεται ως «συνεργάσιμος» από την Τράπεζα, βάσει του Νέου Κώδικα Δεοντολογίας Τραπεζών (βλ. αρ. απόφασης 148/10/5.10.2015).

επιχειρήσεων. Ακόμη και σε περιπτώσεις που ο σχεδιασμός ή η οργάνωση τέτοιου είδους δομών επαφίεται στους Δήμους, η υλοποίηση των πολιτικών ανατίθεται συνήθως σε ΜΚΟ. Μη Κυβερνητικές οργανώσεις έχουν αναπτύξει από την κρίση και μετά ένα ευρύ πλέγμα υπηρεσιών πρώτης ανάγκης, όπως τα κέντρα ημέρας αστέγων, υπνωτήρια, υπηρεσίες ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης.

Σχετικά με την τελευταία παράμετρο, αυτή της πρόσβασης σε υπηρεσίες υγείας, με βάση τον αποκλεισμό μιας ομάδας ευάλωτων πολιτών από τις κρατικές δομές υγείας, παρατηρείται επίσης η ανάδειξη της Κοινωνίας των Πολιτών σε κεντρικό Πυλώνα. Κοινωνικά Ιατρεία θεσπίζονται είτε από ΜΚΟ, είτε από Πρωτοβουλίες ακτιβιστών σε τοπικό επίπεδο. Δεδομένου ότι το μεγαλύτερο κομμάτι του άστεγου πληθυσμού δεν διαθέτει ασφαλιστική κάλυψη, έχει ως μοναδική προοπτική πρόσβασης σε υπηρεσίες υγείας τις δομές αυτές. Αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης είναι η εκπλήρωση του δικαιώματος στην υγεία για ομάδες που βιώνουν μορφές ακραίου κοινωνικού αποκλεισμού, όπως οι άστεγοι, να εξαρτάται αποκλειστικά από την Κοινωνία των Πολιτών.

Οι δύο άλλοι τύποι πολιτικών για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης, δηλαδή της μεταβατικής φιλοξενίας και της κοινωνικής ένταξης διέπονται από εγγενή υπανάπτυξη. Δομές μεταβατικής φιλοξενίας, όπως οι κοινωνικοί ξενώνες, αξιολογούνται ως ποσοτικά και ποιοτικά ανεπαρκείς. Επιπροσθέτα, προκύπτει ότι είναι αποκομμένες από ένα ευρύτερο δίκτυο κοινωνικών υπηρεσιών, όπως οι υπηρεσίες απασχόλησης, οι οποίες θα μπορούσαν να ενισχύσουν τις πιθανότητες κοινωνικής ένταξης.

Όσον αφορά στην τελευταία διάσταση, αυτή της κοινωνικής ένταξης, δεν προκύπτει οποιαδήποτε στοχευμένη πολιτική για ούτε μια ομάδα με ιδιαίτερα κοινωνικά χαρακτηριστικά. Ακόμη και η αναφορά στην εργασιακή επανένταξη του προγράμματος «Στέγαση και Επανένταξη» παραπέμπει στο φάσμα πολιτικών απασχόλησης που θεσπίστηκε για τον γενικό πληθυσμό ανέργων. Στα ελάχιστα εγχειρήματα κοινωνικής ένταξης θα μπορούσαν να συμπεριληφθούν δράσεις ΜΚΟ, όπως το πρόγραμμα ανακύκλωσης χαρτιού ή η πώληση περιοδικού δρόμου. Οι δράσεις αυτές, αν και προσφέρουν ένα στοιχειώδες εισόδημα ζωτικής σημασίας στον άστεγο πληθυσμό, μέχρι σήμερα δεν έχει επιχειρηθεί να γενικευθούν σε κεντρικό επίπεδο. Με συνέπεια η αποτελεσματικότητά τους να είναι εξαιρετικά περιορισμένη.

5. Συμπεράσματα

Το μίγμα ευημερίας στις πολιτικές για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης στην Ελλάδα κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης ενδεχομένως προϋδεάζει για ένα νέο πλαίσιο άσκησης κοινωνικής πολιτικής. Μια κοινωνική πολιτική με την Κοινωνία των Πολιτών σε ρόλο πρωταγωνιστή και το Κράτος σε ρόλο ρυθμιστή / διαχειριστή. Η νέα φιλοσοφία που διαμορφώνεται είναι η εξής: το κράτος περιορίζεται στην παροχή γενικών κατευθύνσεων και αποσύρεται από την υλοποίηση ή/και την χρηματοδότηση των πολιτικών. Το κενό αυτό καλύπτεται από την Κοινωνία των Πολιτών και από τον ιδιωτικό τομέα. Η μετάβαση προς ένα υπολειμματικό μοντέλο κοινωνικής πολιτικής συντελείται παράλληλα με την αύξηση των φαινομένων φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού.

Ειδικά για την έλλειψη στέγης που πριν την κρίση δεν υπήρχε ένα συγκροτημένο πλέγμα πολιτικών αντιμετώπισης της, το φαινόμενο αυτό αποτυπώνεται εντονότερα. Διαμορφώνεται ένα μοντέλο διαχείρισης υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης που αφορά κυρίως τις μορφές έλλειψης στέγης με δημόσια ορατότητα (π.χ. άστεγοι που ζουν στο δρόμο). Οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης υλοποιούνται, εξολοκλήρου σχεδόν, από την κοινωνία των πολιτών. ΜΚΟ και φιλανθρωπικά ιδρύματα επωμίζονται την κάλυψη στοιχειωδών ανθρωπίνων αναγκών παρέχοντας υπηρεσίες σε είδος, όπως σίτιση, περίθαλψη, είδη πρώτης ανάγκης. Οι πηγές χρηματοδότησης αυτών των δράσεων προέρχονται από ευρωπαϊκά προγράμματα¹⁶ που αποσκοπούν στην ελάχιστη κοινωνική προστασία¹⁷, από χορηγίες Φιλανθρωπικών Ιδρυμάτων και εύπορων πολιτών ή Ιδιωτικών Επιχειρήσεων μέσω πρακτικών Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης.

Ποια μπορεί να είναι η τελική έκβαση όλων αυτών των εξελίξεων για τις ζωές των ακραία αποκλεισμένων; Πως οι φιλανθρωπικές πρακτικές μπορούν να υποκαταστήσουν επαρκώς τα θεμελιωμένα κοινωνικά δικαιώματα; Με ποιους τρόπους οι εθελοντές - πολίτες και οι ευσυνείδητοι επιχειρηματίες μπορούν να διασφαλίσουν επαρκή αντίβαλα απέναντι στην κρατική συρρίκνωση; Μπορεί το νέο μίγμα ευημερίας να εγγυηθεί συνθήκες κοινωνικής συνοχής και

¹⁶ Χαρακτηριστική είναι η υιοθέτηση μιας φιλοσοφίας βραχυπρόθεσμων παρεμβάσεων που εξαντλούνται στα πλαίσια προγραμμάτων, δίχως απαραίτητα να έχουν κάποια συστηματικότητα ή να υπόσχονται κάποια συνέχεια (βλ. Arapoglou – Gounis 2015: 17-25).

¹⁷ Ενδεικτικός είναι ο ρόλος του Ταμείου Ευρωπαϊκής Βοήθειας για τους πιο Περιθωριοποιημένους.

ευημερίας για όλους; Μπορεί να αποφύγει τη διάβρωση της κοινωνικής ιδιότητας του πολίτη; Ή μήπως η τελευταία ιδιότητα (επαν)αποκόπτεται από τις θεμελιώδεις αξίες και αρχές της φιλελεύθερης αστικής δημοκρατίας;

Βιβλιογραφία

- Alcock P. - Erskine A. - May M. (Eds.) (1998), *The Student's Companion to Social Policy*, Oxford: Blackwell.
- Alcock P. – Erskine A. – May M. (Eds.) (2002), *The Blackwell Dictionary of Social Policy*, Oxford: Blackwell.
- Arapoglou V. P. (2002), “Social and Spatial Dimensions of Homelessness in Athens: Welfare Networks and Practices of Care Professionals”, Unpublished Ph.D. Thesis, London School of Economics.
- Arapoglou V. P. – Gounis K. (2014), “Caring for the Homeless and the Poor in Greece: Implications for the Future of Social Protection and Social Inclusion”, Final Report, University of Crete: Rethymno.
- Arapoglou V. – Gounis K. (2015), “Poverty and Homelessness in Athens: Governance and the Rise of an Emergency Model of Social Crisis Management”, GreeSE Paper No. 90, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southern East Europe, LSE.
- Arts W. – Gelissen J. (2010), “Models of the Welfare State” in Castles G. – Leibried S. – Lewis J. – Obinger H. – Pierson C. (Eds), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Ascoli U. – Ranci C. (2002), “The Context of New Social Policies in Europe” in Ascoli U. – Ranci C. (Eds.), *Dilemmas of the Welfare Mix. The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, New York: Kluwer Academic / Plenum Publishers.
- Βενιέρης Δ. (2013), *Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική και Κοινωνικά Δικαιώματα. Το Τέλος των Ύμνων*, Β' Έκδοση, Αθήνα: Τόπος.
- Βενιέρης Δ. (2015), *Κοινωνική Πολιτική. Έννοιες και Σχέσεις*, Αθήνα: Τόπος.

- Βουλή των Ελλήνων (2010), «Ν. 3869/2010, ΦΕΚ Α 130/3-8-2010: Ρύθμιση των Οφειλών Υπερχρεωμένων Φυσικών Προσώπων και άλλες Διατάξεις», Αθήνα.
- Βουλή των Ελλήνων (2012), «Ν. 4046/2012, ΦΕΚ Α 28/14/02/2012: Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες Επείγουσες Διατάξεις για τη Μείωση του Δημοσίου Χρέους και τη Διάσωση της Εθνικής Οικονομίας», Αθήνα.
- Βουλή των Ελλήνων (2015), «ΦΕΚ Β 148/10/5.10.2015: Τροποποίηση του Κώδικα Δεοντολογίας του Ν. 4224/2013», Αθήνα.
- De la Porte, C. (2010), “State of the Art. Overview of Concepts, Indicators and Methodologies Used for Analyzing the Social OMC”, RECOWOE Working Paper, RECWP 15/2010.
- Eliot M. – Krivo L. J. (1991), “Structural Determinants of Homelessness in the United States”, *Social Problems*, 38(1): 113-131.
- ΕΙΕΑΔ (2015), «Πρόγραμμα Στέγαση και Επανένταξη. Οδηγός Εφαρμογής», Αθήνα: Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.
- Εμμανουήλ Δ. (2006), «Η Κοινωνική Πολιτική Κατοικίας στην Ελλάδα: Οι Διαστάσεις μιας Απουσίας», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 120: 3-35.
- Εμμανουήλ Δ. - Βελίδης Σ. - Στρουσοπούλου Ε. (1996), *Η Στέγαση των Χαμηλών Εισοδημάτων στην Ελλάδα*, Αθήνα: ΔΕΠΟΣ.
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity: Cambridge.
- Esping-Andersen G. (2000), *Why we Need a New Welfare State?*, Oxford: Oxford University Press.
- FEANTSA (2006), “ETHOS – Taking Stock”, Brussels.
- European Commission (2010), “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, Brussels. [COM (2010) 758 Final].

- European Commission (2013), “Social Innovation Research in the European Union”, Brussels.
- European Parliament (2012), “Social Investment Pact – as a Response to the Crisis”, Brussels: European Commission, Report Number: 2012/2003 (INI).
- Eurostat (2015), “Europe in Figures – Eurostat Yearbook”, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe in figures - Eurostat yearbook](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe_in_figures_-_Eurostat_yearbook)
- Ferrera, M. (1996) “The Southern Model of Welfare in Social Europe”, *Journal of European Social Policy*, 6(1): 17-37.
- Ferrera M. – Hamerijck A. (2003), “Recalibrating Europe’s Welfare Regimes” in Zeitlin J. – Trubeck D. M. (Eds.), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford: Oxford University Press.
- Fouskas V. – Dimoulas C. (2013), *Greece, Financialization and the EU. The Political Economy of Debt and Deconstruction*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gough I. (1979), *The Political Economy of the Welfare State*, London: MacMillan.
- Gough I. and Wood G. (2004) (eds.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hakim C. (1982), *Secondary Analysis in Social Research: A Guide to Data Sources and Methods with Examples*, London: Allen and Unwin.
- Hochgerner J. (2011), “The Analysis of Social Innovation as Social Practice”, in Zentrum für Soziale Innovation (Ed.), *Pendeln zwischen Wissenschaft und Praxis. ZSI-Beiträge zu Sozialen Innovationen*, Vienna and Berlin: LIT.
- Jessop B. (1998), “The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development”, *International Social Science Journal*, 50(155): 29-46.
- Johnson N. (Ed.), *Mixed Economies of Welfare*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Kourachanis N., (2015), “Confronting Homelessness in Greece during at time of Crisis”, *Social Cohesion and Development*, 10(2), pp.113-129.
- Maloutas T. (2012), “The Broadening and Mystified Margins of Urban Deprivation”, *European Journal of Homelessness*, 6 (2): 13-29.

- Μαλούτας Θ. (1990), *Αθήνα, Κατοικία και Οικογένεια. Ανάλυση των Μεταπολεμικών Πρακτικών Στέγασης*, Αθήνα: Εξάντας.
- Μαλούτας Θ. – Οικονόμου Δ. (Επιμ.), *Προβλήματα Ανάπτυξης του Κράτους Πρόνοιας στην Ελλάδα. Χωρικές και Τομεακές Προσεγγίσεις*, Αθήνα: Εξάντας.
- Maroto A. – Rubalcaba L. (2008), “Structure, Size and Reform of the Public Sector in Europe” in Windrum P. – Koch P. (Eds.), *Innovation in Public Sector Services: Entrepreneurship, Creativity and Management*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Marshall T. H. (1950), *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Moreno L. (2010), “Welfare Mix, CSR and Social Citizenship”, Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP), CCHS-CSIC, Working Paper, Number 5, Madrid.
- Natali D. (2010), *The Lisbon Strategy, Europe 2020 and the Crisis in Between*, European Social Observatory No. 4, Brussels.
- Oosterlynck S. Y. - Kazepov A. - Novy P. - Cools E. – Barberis Wukovitsch F. - Sarius T. and Leubolt, B. (2013), “The Butterfly and the Elephant: Local Social Innovation, the Welfare State and New Poverty Dynamics”, IMPROVE Discussion Paper 13(03) Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy – University of Antwerp.
- Παπαδοπούλου Δ. (2012), *Κοινωνιολογία του Αποκλεισμού στην Εποχή της Παγκοσμιοποίησης*, Αθήνα: Τόπος.
- Paulsen N. (2005), “New Public Management, Innovation and the Non-Profit Domain: New Forms of Organizing and Professional Identity”, in Veenswijk M. (Ed.), *Organizing Innovation: New Approaches to Cultural Change and Intervention in Public Sector Organizations (Innovation and the Public Sector)*, Amsterdam: IOS Press.
- Pierson C. (1991), *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*, Cambridge: Polity Press.
- Pierson P. (1996), “The New Politics of the Welfare State”, *World Politics*, 48 (2): 143-79.
- Petmesidou M. (2011), “Is the EU-IMF ‘rescue plan’ dealing a blow to the Greek welfare state?”, CROP Poverty Brief, January, www.crop.org.
- Petmesidou M. (2013), “Is social protection in Greece at a crossroads?”, *European Societies*, 15(4), pp. 597-616.

- Petmesidou M. – Guillen A. (2014), “Can the Welfare State as we Know it Survive? A View from Crisis-Ridden South European Periphery”, *South European Society and Politics*, 19(3): 295-307.
- Petmesidou M. – Guillen A. (2015), “Economic Crisis and Austerity in Southern Europe: Threat or Opportunity for a Sustainable Welfare State?”, OSE Research Paper, No. 18, Brussels.
- Πετμεζίδου Μ. (2006α), «Πρόλογος Επιμελήτριας» στο Esping-Andersen G., «Οι Τρεις Κόσμοι του Καπιταλισμού της Ευημερίας», Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.
- Πετμεζίδου Μ. (2006β), «Η Προβληματική της Κοινωνικής Μεταρρύθμισης: Αξιακές Επιλογές, Διλήμματα και Προοπτικές», στο Ρομπόλης Σ. (Επιμ.), *Η Κοινωνική Πολιτική σ’ ένα Μεταβαλλόμενο Περιβάλλον*, Πρακτικά Διεθνούς Συνεδρίου, Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο.
- Πετμεζίδου Μ. (2010), «Εναρκτήρια Ομιλία», στο Πετμεζίδου Μ. – Παπαθεοδώρου Χ. (Επιμ.), *Κοινωνική Μεταρρύθμιση και Αλλαγές στο Μίγμα Δημόσιου – Ιδιωτικού στο Πεδίο της Κοινωνικής Προστασίας*, Πρακτικά 3^{ου} Διεθνούς Συνεδρίου ΕΕΚΠ, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.
- Sapounakis A. (1997), “Innovative Services for the Homeless in the Greek Context”, Unpublished Report for the European Observatory on Homelessness, FEANTSA, Athens.
- Schumpeter J. (1934), *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest and the Business Cycle*, New Brunswick: Transaction Publishers.
- Sotiropoulos D. – Bourikos D. (2014), “Economic Crisis, Social Solidarity and the Voluntary Sector in Greece”, *Journal of Power, Politics and Governance*, 2(2):33-53.
- Thomadakis S. (2015), “Growth, Debt and Sovereignty. Prolegomena to the Greek Crisis”, GreeSE Paper No. 91, Hellenic Observatory, LSE.
- Titmuss R. (1983), *Social Policy – An Introduction*, London: Allen and Unwin.
- Τσιώλης Γ. (2011), «Δευτερογενής Ανάλυση Ποιοτικών Δεδομένων: Μια Ερευνητική Προσέγγιση Συμβατή με την Ποιοτική Προσέγγιση;» στο Τσιώλης Γ. – Σεντερδάκης Ν. – Κάλλας Γ. (Επιμ.), *Ερευνητικές Υποδομές και Δεδομένα στην Εμπειρική Έρευνα. Ζητήματα Καταγραφής, Τεκμηρίωσης και Ανάλυσης των Κοινωνικών Δεδομένων*, Αθήνα: Νήσος.

- van Berkel R. – de Graaf W. – Sirovatka T. (Eds.) (2011), *The Governance of Active Welfare States in Europe (Work and Welfare in Europe)*, London: Palgrave.
- Veenswijk M. (2005), “Cultural Change in the Public Sector: Innovating the Frontstage and Backstage” in Veenswijk M. (Ed.), *Organizing Innovation: New Approaches to Cultural Change and Intervention in Public Sector Organizations (Innovation and the Public Sector)*, Amsterdam: IOS Press.
- Venieris D. (2013), “Crisis Social Policy and Social Justice: The Case for Greece”, GreeSE Paper No 69, Hellenic Observatory, LSE.
- Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας (2012), «Κοινωνικές Δομές Άμεσης Αντιμετώπισης της Φτώχειας», ΕΣΠΑ - Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού – Θεματικός Άξονας 4, Αθήνα.
- Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης - Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας (2012), «Άρθρο 29 του Ν. 4052/2012 (Φ.Ε.Κ. 41/01.03.2012, Τ. Α’)», Αθήνα.
- Φερόνας Α. (2013), *Ο Εξευρωπαϊσμός της Κοινωνικής Πολιτικής. Θεωρητικό Πλαίσιο, Μεθοδολογικά Προβλήματα και η Ελληνική Εμπειρία*, Αθήνα: Διόνικος.
- Wilensky H. (1975), *The Welfare State and Equality*, Berkley: University of California Press.
- Windrum P. (2008), “Innovation and Entrepreneurship in Public Services” in Windrum P. – Koch P. (Eds.), *Innovation in Public Sector Services: Entrepreneurship, Creativity and Management*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.